

**Pengentasan Penduduk Miskin Sebagai Refleksi Pelaksanaan Otonomi Daerah Jawa Barat
(Erlis Karnesih)**

**PENGENTASAN PENDUDUK MISKIN SEBAGAI REFLEKSI
PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH JAWA BARAT**

Erlis Karnesih

Staf Pengajar Fisip dan Pascasarjana Universitas Padjadjaran
Jatinangor, Bandung 40600

ABSTRAK. Pengentasan penduduk miskin merupakan masalah yang cukup serius bagi Jawa Barat. Data empirik berupa indikator yang paling sering dipergunakan untuk mengukur intensitas kemiskinan *head count ratio* dan *poverty gap index* menjelaskan jumlah dan tingkat kemiskinan penduduk bervariasi secara signifikan antar daerah kabupaten dan kota. Krisis ekonomi yang terjadi sejak pertengahan tahun 1997 menyebabkan merosotnya kemampuan daya beli penduduk. Pada periode 1996-1999, persentase penduduk miskin meningkat tajam, namun pada tahun 2004 menurun, sejalan dengan implementasi program nasional. Pemerintah menyediakan paket JPS (Jaring Pengaman Sosial) meliputi penyediaan kebutuhan pokok dan pengembangan usaha untuk keluarga miskin. Data empirik juga memperlihatkan tingkat partisipasi pendidikan menurun dalam kurun waktu tersebut. Walaupun persentase penduduk miskin mengalami penurunan, masih tetap tinggi dan pola yang terjadi tetap sama yaitu persentase penduduk miskin di perdesaan lebih besar dibanding perkotaan. Keadaan ini disebabkan karena masih rendahnya kinerja manajemen publik. Sejalan dengan desentralisasi yang dibawa oleh otonomi daerah pada tahun 1999 seharusnya kinerja elit lokal (*local-state actors*) meningkat secara signifikan dalam mengimplementasikan program-program kemiskinan secara efisien dan akuntabel. Padahal, Indonesia meletakkan prinsip dasar kebijakan publik bahwa sumberdaya manusia bukan saja sebagai alat, namun juga sebagai tujuan.

Kata kunci : Pengentasan Penduduk miskin, otonomi daerah, dan elit lokal.

ABSTRACT. West Java shows a variation in poverty conditions across districts. As the figures show, there is a strikingly large range of inter-district variations in both head count index and poverty gap index. With regards to the economic crisis that started in the mid-1997, purchasing power of the population dropped dramatically. This has been reflected in the West Java's poverty intensity which rose between 1996 and 1999 and then fell again in 2004. By the year 2004, the government has intensified number of development projects like, among others, anti-poverty strategies and social safety nets programmes to reduce poverty more rapidly. It should also be emphasized that during the period of 1996-1999, overall education attainment of the poor people dropped in both urban and rural areas. West Java's level of income may have fallen back to its pre-crisis level, but the rate is still high, and the fact it has not fallen further is due to slow improvement in the public management. The 1990s show the emergence of a

new public management in the public sector, in response to what many regarded as the inadequacies of the traditional model of administration. This approach may alleviate some of the problem of earlier model, but does not mean quit dramatic changes in how the public sector operates. In addition, Indonesia now is implementing policy to be based on the principle that people are not just the means of development but also the ends.

Key words: Poverty alleviation, local outonomy, and local-state actors

PENDAHULUAN

Merupakan kenyataan bahwa masalah kemiskinan bukan hanya dihadapi oleh Indonesia akantetapi juga negara industri maju seperti Amerika Serikat (AS) sebagai salah satu negara terkaya di dunia masih menyimpan jutaan penduduk yang tergolong miskin. Sharp,et.al (1996) yang dikutip oleh Mudrajad Kuncoro (2000:101) menyatakan sebagai berikut : "*Poverty amidst plenty" is a striking feature of American scene. Our nation is the richest in the world, yet millions of people are poor, and millions more that do not live in poverty are poor relative to others. This is not the American dream; it is the American paradox.*" Hal ini menggambarkan bahwa di AS ada kelompok penduduk yang tergolong miskin dan ada juga kelompok penduduk yang relatif miskin dibanding dengan penduduk lainnya.

Namun berbeda halnya dengan Indonesia, kemiskinan merupakan masalah yang serius. Pada tahun 1970 ada sebanyak 67,9 juta penduduk atau 58,9 persen yang tergolong miskin. Pada tahun 1996 persentase itu turun menjadi 34,5 persen. Namun pada saat ekonomi krisis tahun 1998 meningkat lagi menjadi 49,5 persen dan pada tahun 1999 kembali menurun menjadi 23,4 persen atau 48,0 juta penduduk. Pada tahun 2004 masih ada sebanyak 36,2 juta atau 16,7 persen penduduk miskin. Jumlah dan persentase penduduk miskin ini menurut daerah perkotaan dan perdesaan memperlihatkan daerah perdesaan relatif lebih banyak dari perkotaan dengan komposisi 24,8 juta (20,1 %) dan 11,4 juta (12,1 %). Begitu peliknya masalah kemiskinan ini mendorong pemerintah untuk secepatnya melakukan langkah-langkah nyata dalam penanggulangannya, sehingga dalam Propenas 2000-2004 ditetapkan target persentase penduduk miskin akan dapat diturunkan menjadi sekitar 14 persen pada tahun 2004. Ternyata target ini masih belum dapat dicapai mengingat kemiskinan merupakan masalah kompleks dan multidimensi.

Kebijakan Otonomi Daerah yang dibawa lewat Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 yang diganti dengan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah, secara teoritis telah telah mendorong perubahan mendasar dalam pengaturan pemerintahan daerah di Indonesia. Kebijakan ini seharusnya akan mempercepat laju pengentasan kemiskinan. Sebagaimana yang

dinyatakan Pasal 2, ayat (2) dan ayat (3), Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, bahwa pemerintahan daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum, dan daya saing daerah. Sebagai konsekuensi logis dari otonomi daerah itu, pemerintah daerah sangat perlu melakukan berbagai inovasi dan perubahan mendasar serta penataan terhadap berbagai elemen yang berkaitan dengan pemerintahan daerah mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Dalam konteks ini, menjadi amat menarik melihat kinerja akuntabilitas, *good governance* dan transparansi dari *implementing management public policy* pemerintah daerah, khususnya Pemerintah Propinsi Jawa Barat dalam bidang pengentasan kemiskinan, setelah lima tahun otonomi daerah itu diimplementasikan.

Sumitro Maskun (1993) menyatakan bahwa sistem desentralisasi adalah yang paling baik untuk dapat diikuti sebagai sistem penanggulangan kemiskinan oleh aparatur dan jajaran pemerintah. Dengan demikian, materi yang disajikan dalam tulisan ini mengacu pada paradigma bahwa pemerintah daerah didalam iklim otonomi daerah yang begitu luas dan disertai dengan sistem pembiayaannya akan mampu melipatgandakan kompetensi manajemen pemerintahannya di dalam menjadikan organisasi pemerintahan sebagai pencipta kemakmuran (*welfare-creating institution*).

Sumitro Maskun (1993:21) menyatakan :

"... kebijaksanaan pembangunan masyarakat desa adalah untuk mencegah dan meniadakan kemiskinan dan kesengsaraan yang dapat terjadi di kalangan masyarakat, serta selalu berusaha untuk memenuhi kebutuhan masyarakat desa yang tergolong Basic Needs, terlebih-lebih BMN (Basic Minimum Needs). Kebijakan ini dilakukan dengan cara peningkatan pemerataan pendapatan masyarakat di perdesaan, sehingga dapat tercipta ketahanan masyarakat dalam segala bidang".

Materi yang disajikan didalam tulisan ini merefleksikan dua konsern utama dalam mencermati pelaksanaan otonomi daerah. Dua fokus perhatian yang dimaksud adalah: pertama, menyadari kewenangan yang luas yang dimiliki oleh pemerintah daerah dalam mengurus rumahtangganya sendiri guna meningkatkan kesejahteraan rakyat yang berarti juga mengentaskan kemiskinan penduduk di daerahnya, dan yang kedua, menjelaskan permasalahan yang dihadapi dan sekaligus juga menjadi tantangan bagi elit lokal (*local-state actors*) dalam mengimplementasikan otonomi daerah pada tingkat realitas dalam bidang pengentasan kemiskinan. Asumsi yang dijadikan sebagai sandaran adalah bahwa pengentasan kemiskinan merupakan tanggungjawab pemerintah sesuai amanat undang-undang dan jalan yang ditempuh adalah melalui perbaikan dan penyempurnaan aparatur, agar dapat semakin berdaya guna dan berhasil guna melaksanakan program-program pengentasan kemiskinan. Dengan lain perkataan, upaya pengentasan kemiskinan yang disajikan dalam tulisan ini menggunakan pendekatan Ilmu Administrasi Negara. Pendekatan deskriptif analitis ini untuk

menggambarkan berbagai fakta dan permasalahan yang berkaitan dengan kemiskinan sebagai refleksi dari kinerja pemerintah daerah dalam mengimplementasikan otonomi daerah.

TINJAUAN PUSTAKA

Beranjak dari pendapat Stillman (1984:2) yang mengutip pendapat Williams mengenai definisi dari Administrasi Negara yang mengatakan: "*Public administration is all about the management of scarce resources to accomplish the goals of public policy*" dan pendapat Gortner "*Public administration involves the coordination of all organized activity having as its purpose the implementation of public policy*". Nigro & Nigro (1984:11) dalam bukunya *Public Administration* menyatakan antara lain bahwa Administrasi Negara *is cooperative group effort in public a setting; covers all three branches-excecutive, legislative, and judicial- and their inter relationships*. Jadi, Administrasi Negara merupakan bentuk kerjasama dalam lingkungan negara, meliputi tiga pilar kelompok, eksekutif, legislatif, dan yudikatif serta saling hubungan di antara ketiganya. Terlihat aksentuasinya pada kerjasama, tentunya untuk mencapai tujuan bersama yang telah ditetapkan secara jelas, yang dalam hal ini melaksanakan tugas-tugas kebijakan negara.

Soewarno Hadiatmodjo (1980:6) menyatakan bahwa Administrasi Negara Indonesia adalah mencakup seluruh kegiatan penyelenggaraan kekuasaan Pemerintahan Indonesia dengan memanfaatkan segala kemampuan aparatur Negara serta segenap dana dan daya demi tercapainya tujuan Negara Indonesia dan terlaksananya tugas Pemerintah Republik Indonesia seperti yang ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar 1945

Dari sisi administrasi negara, ada dua tugas pemerintahan, yaitu tugas umum (tugas rutin, tugas pengaturan), dan tugas pembangunan. Tugas umum pemerintahan seperti melaksanakan pelayanan kepada masyarakat, menjaga kestabilan politik, ketertiban dan keamanan, hubungan internasional, ekonomi dan sosial, dan lainnya. Sedangkan tugas pemerintahan dalam pembangunan adalah mendorong terlaksananya proses pembangunan dalam iklim yang kondusif yang pada gilirannya akan meningkatkan tingkat kesejahteraan ekonomi, sosial, harkat dan martabat masyarakat. Seperti yang dikemukakan oleh Boyton yang dikutip oleh Soewarno Hadiatmodjo (LAN,24,1980:7) menyatakan bahwa administrasi negara yang tidak berorientasi kepada implementasi program-program pembangunan, bukan administrasi negara.

Dengan mencermati pengertian administrasi negara tersebut itu, diperoleh kesimpulan sementara bahwa administrasi negara mencakup keseluruhan kegiatan negara, yang berarti mencakup kegiatan keseluruhan lembaga negara guna merealisasikan tujuan dan kebijakan negara. Sementara itu, tujuan dan kebijakan negara itu sendiri dicapai dengan landasan peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

merupakan landasan yuridis bagi pemerintah daerah guna menggali potensi, mengembangkan dan mengelola pembangunan dengan memperhatikan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan bagi kemakmuran rakyat, khususnya dalam bidang pengentasan kemiskinan.

Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan yang mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan seperti membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peranserta, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat secara eksplisit ditetapkan dalam Undang-Undang ini. Kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan itu disertai dengan pembiayaannya. Dengan demikian tampak jelas bahwa Undang-Undang ini merupakan motor penggerak bagi pemerintah daerah memacu peningkatan kesejahteraan khususnya pengentasan kemiskinan.

Seiring dengan kewenangan sedemikian luas diberikan kepada pemerintah daerah yang disertai dengan pembiayaannya itu secara teoritis akan menciptakan *local accountability* (Smith, 1985), yaitu meningkatnya kemampuan pemerintah daerah memberdayakan peran serta masyarakat pada proses perencanaan dan implementasi suatu kebijakan publik seperti program pengentasan kemiskinan. Seperti halnya dalam produksi barang dimana terjadinya proses perubahan dari *input* (sumber daya) menjadi *output* (hasil barang atau jasa), maka nisbah antara *output* dengan *input* dan deviasi antara *output* yang direncanakan dengan *output* kenyataan merupakan cermin dari baik tidaknya organisasi dan manajemen perusahaan yang memproduksi barang tersebut

Sementara itu, yang dimaksud dengan manajemen dalam konteks ini seperti yang dikemukakan oleh The Liang Gie (1965:11) adalah proses manusia yang menggerakkan tindakan dalam usaha kerja sama, sehingga tujuan yang telah direncanakan benar-benar dapat dicapai. Manullang (1973:30-31) menjelaskan mengenai pentingnya peran manajemen ini dalam menciptakan pemerintahan yang baik, sehingga tujuan yang telah ditentukan dapat tercapai, mengatakan : "*Cara bagaimana mencapai tujuan pemerintahan daerah ditentukan oleh manajemen pemerintahan daerah itu.... Bahwa baik tidaknya manajemen pemerintahan daerah tergantung benar kepada pimpinan daerah itu, khususnya tergantung benar kepada kepala daerah sebagai manajer daerah yang bersangkutan*". Dengan demikian, baik tidaknya tingkat kesejahteraan penduduk Jawa Barat merupakan refleksi dari realitas perilaku (*behaviour*) manajerial para elit lokal dalam melaksanakan otonomi daerah (Syarif Hidayat), dalam bidang kesejahteraan. Sianipar dan Entang (2001:50) menyatakan pula bahwa keberhasilan seorang pemimpin organisasi diukur dari kinerja unit, kelompok dan individu yang dipimpinnya.

Bagi kepala daerah dan wakil kepala daerah serta perangkat pemerintahan daerah, implementasi manajemen publik yang dilakukan pemerintah daerah dalam bidang pengentasan kemiskinan perlu dibangun di atas prinsip yang terkandung dalam Undang-Undang No.28 Tahun 1999 tentang penyelenggaraan

negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme. Ini berarti, pemerintah daerah disamping mempunyai kewajiban untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat, pemerintah daerah juga berkewajiban melaksanakan prinsip-prinsip pemerintahan yang bersih dan baik. Mencuat perlunya penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*), pembaruan sistem kelembagaan, dan peningkatan kompetensi sumber daya manusia dalam penyelenggaraan manajemen publik merupakan paradigma baru era reformasi dewasa ini. Owen E. Hughes (2003:256) mengingatkan hal itu dengan menyatakan "*Management in the public sector has now changed, and will not go back to what it was during most of the twentieth century*". Dengan memperhatikan hal-hal yang demikian itu, maka diharapkan target sasaran program pengentasan kemiskinan penduduk Jawa Barat dapat dicapai secara efisien dalam kurun waktu secepatnya.

Berkaitan dengan karakteristik penduduk miskin, BPS Jawa Barat (2000:70) mengemukakan ada teori yang menyatakan terdapat suatu hubungan yang timbal balik antara besarnya kemampuan daya beli dengan pola pengeluaran makanan dan bukan makanan walaupun hubungan itu tidak linier. Hukum Engle (*Engle's Law*) menyatakan semakin tinggi tingkat pendapatan semakin kecil bagian pengeluaran untuk makanan (kebutuhan primer). Pengeluaran untuk makanan biasanya dapat mencapai titik jenuh, sedangkan pengeluaran untuk bukan makanan seperti rekreasi dan membeli barang mewah kebutuhan sekunder dan tersier tidak terbatas. Semakin tinggi persentase pengeluaran untuk makanan menunjukkan bahwa rumah tangga tersebut tingkat kesejahtraannya semakin miskin. Tingkat kesejahteraan dikatakan meningkat apabila pengeluaran untuk bukan makanan sudah mencapai lebih dari 60 persen.

PROFIL PENDUDUK MISKIN JAWA BARAT

Badan Pusat Statistik (BPS) sejak pertama kali melakukan perhitungan jumlah dan persentase penduduk miskin pada tahun 1984 hingga saat ini menggunakan pendekatan dan definisi yang sama. Kemiskinan didefinisikan sebagai ketidakmampuan dalam memenuhi kebutuhan dasar (*basic needs*). Dengan kata lain, kemiskinan dipandang sebagai ketidakmampuan dari sisi ekonomi untuk memenuhi kebutuhan makanan maupun non makanan yang bersifat mendasar (BPS, Data dan Informasi Kemiskinan Tahun 2004, 2004:2). Batas kecukupan makanan (pangan) dihitung berdasarkan banyaknya rupiah yang dikeluarkan untuk makanan guna memenuhi kebutuhan minimum energi setara dengan 2100 kalori per kapita per hari. Sejak tahun 1993 perhitungan kecukupan kalori ini didasarkan pada 52 komoditi makanan terpilih yang sesuai dengan konsumsi penduduk. Adapun kecukupan kebutuhan non makanan yang bersifat mendasar sebagai standar di daerah perkotaan dan di perdesaan. Jadi, penghitungan penduduk miskin berdasarkan pendekatan *basic needs* ini terlebih dahulu menetapkan standard paket komoditi kebutuhan dasar makanan dan bukan makanan, dan selanjutnya paket komoditi dasar tersebut dikonversikan

dengan rupiah yang dikeluarkan dipakai untuk menentukan garis kemiskinan, yaitu suatu garis yang ditetapkan sebagai patokan dalam penentuan penduduk miskin dan tidak miskin di wilayah tempat tinggalnya (BPS, Metodologi dan Profil Kemiskinan Tahun 2002, 2003:1).

Ada tiga periode yang menjadi fokus perhatian dalam tulisan ini yaitu Tahun 1996 menggambarkan keadaan penduduk miskin sebelum krisis ekonomi dan sebelum berlakunya otonomi daerah serta tahun 1999 dan tahun 2004 menggambarkan pasca krisis seiring juga dengan mulai berlakunya otonomi daerah. Pada tahun 1996, jumlah dan persentase penduduk miskin di Jawa Barat 4.358,8 ribu penduduk atau 12,8 persen dari jumlah penduduk miskin Indonesia. Dari jumlah itu ada sebanyak 1.993,0 ribu di daerah perkotaan dan sisanya 2.365,8 ribu di daerah perdesaan. Tahun 1999 tren penduduk miskin Jawa Barat cenderung meningkat lagi menjadi 8.393,4 ribu atau 17,5 persen dari Indonesia. Antara tahun 1996 – 1999 terjadi kenaikan 92,6 persen sementara itu di Indonesia kenaikan hanya sebesar 40,4 persen. Demikian juga halnya komposisi menurut perkotaan sebanyak 4.279,0 ribu naik sebesar 114,7 persen dan di perdesaan 4.114,4 ribu naik sebesar 73,9 persen. Bandingkan dengan Indonesia komposisi penduduk miskin perkotaan naik sebesar 63,2 persen dan di perdesaan naik 31,6 persen. Gambaran ini memperlihatkan bahwa peringkat penduduk miskin Jawa Barat relatif lebih tinggi dari Indonesia. Data empirik ini memberi petunjuk bahwa krisis ekonomi yang terjadi mulai pertengahan semester tahun 1997 mempunyai dampak yang luas terhadap kemiskinan penduduk terutama di daerah perkotaan.

Tahun 2004 dimana implementasi otonomi daerah telah berjalan selama sekitar lima tahun dan periode pasca krisis ekonomi, peta penduduk miskin memperlihatkan tren yang menurun menjadi 4.654,2 ribu atau 12,9 persen dari penduduk miskin di Indonesia. Jumlah penduduk miskin di perkotaan (2.243,2 ribu) kembali lebih sedikit dari perdesaan (2.411,0 ribu) merupakan gejala yang normal. Kalau dibandingkan profil tahun 1996-1999 dan 1999-2004 memberi petunjuk dengan jelas bahwa terjadi penurunan dari sisi jumlah penduduk miskin dan pergeseran yang tadinya penduduk miskin perkotaan lebih banyak dari perdesaan menjadi sebaliknya. Keadaan ini memperbesar keyakinan bahwa pertama, perekonomian Indonesia secara bertahap mengalami perbaikan dan beranjak keluar dari krisis, dan kedua, otonomi daerah mulai memberikan kontribusi yang signifikan sekalipun belum optimal terhadap upaya pengentasan kemiskinan. Dalam iklim otonomi daerah lebih dimungkinkan merubah *mindset* personel organisasi dari *responsibility at the top* ke *responsibility-based organization* dimana seluruh potensi personelnnya bertanggungjawab untuk mensukseskan program pemerintahan (*employee empowerment mindset*) sesuai dengan tujuan dan tuntutan otonomi daerah yang turbulen.

Sekalipun persentase penduduk miskin telah menurun pada tahun 2004, namun masih lebih tinggi dari tahun 1996. Penurunan itu sejalan dengan Proopenas 2000-2004 yang menetapkan target persentase penduduk miskin turun

menjadi sekitar 14 persen pada tahun 2004. Guna dapat mencapai target tersebut, pemerintah secara nasional menyediakan paket JPS (Jaring Pengaman Sosial) yang meliputi penyediaan kebutuhan pokok dan pengembangan lapangan pekerjaan untuk keluarga miskin. Mengingat masalah kemiskinan merupakan masalah yang pelik sehingga target sasaran itu belum dapat dicapai secara nasional, namun Jawa Barat mencapainya.

Mengkaji secara lebih rinci perkembangan dan profil penduduk miskin antar daerah kabupaten/ kota di Jawa Barat pada periode di atas, terlebih dahulu memperhatikan penjelasan BPS (2002:67) yang menyatakan bahwa metode penyajian data penduduk miskin adalah dengan menggunakan *Head Count Index* merupakan ukuran yang sederhana tapi paling luas digunakan yaitu mengukur proporsi penduduk yang dikategorikan sebagai miskin. BPS (2002:131) menyinggung beberapa determinan penyebab kemiskinan atau paling tidak berkorelasi dengan kemiskinan berupa wilayah komunitas dan karakteristik rumah tangga. Dengan demikian Tabel.1 memperlihatkan jumlah dan persentase penduduk miskin (*Head Count Ratio*) tersebut dimana pada tahun 1996 ada delapan kabupaten yang melebihi 10 persen dengan Kabupaten Sukabumi menduduki ranking tertinggi (16,6 %) diikuti oleh Kabupaten Garut (15,8 %), Kabupaten Cianjur (14,6 %), Kabupaten Bandung (11,2 %), Kabupaten Bogor (10,9 %), Kabupaten Subang (10,3 %), Kabupaten Tasikmalaya (10,0 %), dan Kabupaten Purwakarta (10,0 %). Kota Bogor (4,4 %) menempati posisi yang paling kecil persentase penduduk miskinnya .

Beralih pada tahun 1999 memperlihatkan terjadinya lonjakan jumlah dan persentase penduduk miskin kabupaten/kota dimana Kabupaten Tasikmalaya (34,5 %) menempati posisi tertinggi yang diikuti oleh Kabupaten Cirebon (33,9 %) dan Kabupaten Garut (33,8 %). Kelompok yang penduduk miskinnya antara 20-30 persen secara berturut-turut ditempati oleh Kabupaten Kuningan (28,1 %), Kabupaten Cianjur (26,2 %), Kabupaten Bandung (25,3 %), Kabupaten Sukabumi (22,9 %), dan Kabupaten Indramayu (21,7 %). Sedangkan proporsi penduduk miskinnya terkecil adalah Kota Sukabumi (7,2 %), Kabupaten Karawang (7,2 %) dan Kota Bandung (8,9 %). Kalau dibandingkan profil sebaran penduduk miskin tahun 1999 pasca krisis ekonomi berbeda secara nyata dengan tahun 1996 sebelum krisis ekonomi itu terjadi. BPS (1998:4) dalam publikasinya *Laporan Perekonomian Indonesia 1997* mengutip pendapat Prof.Dr.Sumitro Djojohadikusumo, begawan Ekonomi Indonesia yang dimuat dalam harian Kompas 11 Januari 1998 menyatakan bahwa permasalahan yang terjadi sekarang bukan lagi menyangkut moneter-bukan pula berkaitan dengan ekonomi masyarakat semata-mata tetapi lebih luas dari itu menyangkut krisis kepercayaan yang menghinggapi seluruh kehidupan masyarakat.

Kebijakan desentralisasi atau yang lebih dikenal dengan otonomi daerah yang dibawa oleh UU No.22 Tahun 1999 seyogyanya mampu dan sekaligus pertanda *recovery* bangkit menjadi lebih baik karena keputusan-keputusan politik, ekonomi dan sosial budaya akan lebih bersifat kerakyatan yang mendorong

**Pengentasan Penduduk Miskin Sebagai Refleksi Pelaksanaan Otonomi Daerah Jawa Barat
(Erlis Karnesih)**

partisipasi masyarakat dalam pengentasan kemiskinan dapat disimak kembali pada Tabel.1. Profil tahun 2004 relatif sama dengan tahun 1996, tidak ada kabupaten/kota yang proporsi penduduk miskinnya melebihi 20 %. Hanya Kabupaten Kuningan menempati posisi tertinggi yaitu 19,0 persen, sedangkan yang terendah ditempati oleh Kota Bekasi (3,0 %). Dengan demikian, otonomi daerah khususnya institusi pemerintah telah dapat memberikan kontribusi yang signifikan untuk memajukan kesejahteraan umum, termasuk pengentasan kemiskinan di Jawa Barat. Iklim yang kondusif itu lebih besar memberi peluang dan meningkatkan representasi (keterwakilan) dalam proses pembuatan keputusan bagi penduduk miskin sehingga menghilangkan hambatan-hambatan akses terhadap pelayanan publik. Ini juga memberi sinyal bahwa institusi pemerintah lebih responsif dan bertanggungjawab terhadap keberhasilan pelaksanaan kebijakan publik

BPS (2004) dalam publikasinya *Data dan Informasi Kemiskinan Tahun 2004* menyajikan Buku 1 tingkat provinsi dan Buku 2 untuk kabupaten/kota. Dalam laporan ini, ukuran kemiskinan yang cukup populer ditampilkan adalah Indeks Kedalaman Kemiskinan (*Poverty Gap Index*), yang menghitung seberapa jauh individu jatuh di bawah garis kemiskinan (jika mereka termasuk kategori miskin), dan menyatakan indeks tersebut sebagai suatu persentase terhadap garis kemiskinan. Dengan kata lain, *Poverty Gap Index* adalah rata-rata kesenjangan antara standar hidup orang miskin dan garis kemiskinan yang dihitung terhadap seluruh penduduk, yang dinyatakan sebagai rasio terhadap garis kemiskinan (BPS,2002:71). Semakin tinggi nilai indeks ini menunjukkan kehidupan penduduk miskin semakin terpuruk.. Pada tahun 2004, *Poverty Gap Index* Jawa Barat menunjukkan angka 1,9, sedangkan

Tabel 1. Jumlah Dan Persentase Penduduk Miskin Jawa Barat, 1996-2004

Kabupaten/Kota	1996		1999		2004	
	Jumlah (000)	%	Jumlah (000)	%	Jumlah (000)	%
01.Bogor	500,1	10,9	735,2	15,2	453,4	11,9
02.Sukabumi	330,7	16,6	471,1	22,9	321,4	14,7
03.Cianjur	258,6	14,6	478,2	26,2	357,9	17,4
04.Bandung	384,1	11,2	890,0	25,3	483,6	11,8
05.Garut	292,3	15,8	642,9	33,8	338,3	15,4
06.Tasikmalaya	188,3	10,0	665,1	34,5	260,9	16,1
07.Ciamis	132,9	8,6	277,9	17,4	221,9	14,7
08.Kuningan	88,8	9,6	264,9	28,1	196,8	19,0
09.Cirebon	97,0	5,4	630,5	33,9	341,2	16,6
10.Majalengka	79,9	7,4	205,4	18,7	202,0	17,4
11.Sumedang	73,4	8,5	158,8	17,9	120,3	11,7
12.Indramayu	139,3	9,1	339,8	21,7	273,0	16,5
13.Subang	128,6	10,3	160,7	12,6	202,5	14,7
14.Purwakarta	61,3	10,0	76,5	12,2	95,5	12,6
15.Karawang	119,0	7,4	118,5	7,2	252,1	13,3
16.Bekasi	169,8	5,8	267,0	15,7	121,7	6,4
17.Kota Bogor	12,7	4,4	87,5	13,1	67,7	7,9
18.Kota Sukabumi	5,8	4,5	16,9	7,2	16,8	6,2
19.Kota Bandung	153,2	6,3	227,5	8,9	75,5	3,4
20.Kota Cirebon	19,8	7,5	52,5	19,7	20,7	7,5
21.Kota Bekasi	-	-	252,2	16,2	58,2	3,0
22.Kota Depok	-	-	-	-	64,0	4,8
23.Kota Cimahi	-	-	-	-	43,5	8,9
24.Kota Tasikmalaya	-	-	-	-	48,6	8,5
25.Kota Banjar	-	-	-	-	16,9	10,3
Jawa Barat	4.358,8	11,1	8.393,4	19,8	4.654,2	12,1
Indonesia	34.164,2	17,6	47.974,7	23,4	36.146,9	16,7

Sumber : BPS Jawa Barat ,2000, 2002
BPS ,2004

Kabupaten Kuningan (3,1) dan Kabupaten Majalengka (3,1) merupakan angka tertinggi, dan yang terkecil ditempati oleh Kota Bandung (0,4).

Dalam mengkaji faktor penyebab kemiskinan penduduk, BPS (2004, Buku 2) menyajikan informasi mengenai profil pendidikan dan lapangan pekerjaan penduduk miskin itu menurut kabupaten/kota pada tahun 2004. Distribusi persentase penduduk miskin menurut pendidikan tertinggi yang ditamatkan di Jawa Barat komposisinya yang tidak tamat SD 43,7 persen, tamat SD/SLTP sebesar 52,1 persen dan sisanya 4,2 persen berpendidikan SLTA. Distribusi yang tidak tamat SD menurut 16 kabupaten dan 9 kota yang ada di Jawa Barat, posisi tertinggi ditempati oleh Kabupaten Indramayu (63,8 %) dan Kota Cirebon (42,5

%), sedangkan posisi terendah ditempati Kabupaten Sumedang (33,0 %) dan Kota Bekasi (22,5 %).

Pendidikan penduduk miskin yang tamat SD/SLTP untuk tingkat kabupaten ditempati oleh Kabupaten Sumedang (65,2 %) dan tingkat kota oleh Kota Bandung (60,0 %). Sementara itu persentase terendah adalah Kabupaten Indramayu (33,6 %) dan Kota Cirebon (46,5 %). Yang berpendidikan SLTA tertinggi Kabupaten Bandung (9,4 %) dan Kota Bekasi (29,2 %). Persentase penduduk miskin yang berpendidikan SLTA terendah di Kabupaten Ciamis (1,0 %) dan Kota Tasikmalaya (5,1 %). Data empirik itu memperlihatkan bahwa pendidikan penduduk miskin yang tidak tamat SD dan tamat SD/SLTP mencapai 96,0 persen, dan sisanya berpendidikan SLTA sebesar sekitar 4,0 persen. Rendahnya tingkat pendidikan ini menyebabkan sulitnya penduduk miskin mencari peluang untuk memperoleh pekerjaan yang dapat memberi kehidupan yang layak.

Menelusuri lebih jauh mengenai pekerjaan penduduk miskin, BPS (2004, Buku 2) menyajikan informasi persentase penduduk miskin usia 15 tahun keatas menurut provinsi/kabupaten/kota dan status pekerjaannya pada tahun 2004. Gambaran itu untuk Jawa Barat memperlihatkan 22,4 persen tidak bekerja, bekerja di sektor informal sebesar 51,7 persen dan sisanya 25,9 persen bekerja di sektor formal. Jadi sebagian besar dari penduduk miskin bekerja di sektor informal bahkan persentase yang tidak bekerja juga cukup dominan. Kalau ditelusuri yang tidak bekerja ini dikaitkan dengan wilayah tempat tinggal memperlihatkan Kabupaten Bogor (32,5 %) dan Kota Bandung (47,9 %) menempati ranking tertinggi untuk masing-masing tingkat kabupaten dan kota. Persentase yang tidak bekerja terkecil berada di Kabupaten Indramayu (10,4 %) dan Kota Bekasi (14,3 %).

Kabupaten Indramayu (80,8 %) dan Kota Tasikmalaya (44,0 %) menempati posisi tertinggi dari penduduk miskin yang bekerja di sektor informal, sedangkan Kabupaten Bandung (34,8 %) dan Kota Cimahi (20,0 %) menempati posisi terendah untuk masing-masing menurut kabupaten dan kota. Penduduk miskin yang bekerja di sektor formal tertinggi di Kabupaten Sukabumi (42,3 %) dan Kota Cirebon (58,6 %) serta terendah di Kabupaten Subang (8,8 %) dan Kota Bandung (12,5 %). Sebaran ini memperjelas bahwa sektor informal merupakan lapangan pekerjaan utama bagi penduduk miskin, namun sektor ini belum mampu memberikan kehidupan yang layak bagi mereka.

Pada tahun 2004, persentase pengeluaran perkapita untuk makanan bagi penduduk miskin Jawa Barat sebesar 65,5 persen, dibandingkan dengan penduduk tidak miskin 56,0 persen. Keadaan ini memperlihatkan bahwa penduduk miskin sebagian besar pengeluaran perkapitanya digunakan untuk makanan dan sisanya untuk non makanan. Seperti dikemukakan oleh Hukum Engle semakin besar persentase pengeluaran untuk makanan menunjukkan bahwa rumah tangga tersebut tingkat kesejahteraannya semakin terpuruk.

Pada tingkat daerah, karakteristik pengeluaran perkapita penduduk miskin untuk makanan bervariasi secara signifikan. Persentase pengeluaran tertinggi daerah kabupaten ditempati oleh Kabupaten Cianjur (72,7 %) dan untuk daerah perkotaan Kota Bogor (61,3 %). Apabila dibandingkan dengan penduduk tidak miskin, maka Kabupaten Tasikmalaya (65,1 %) dan Kota Banjar (64,1 %). Pengeluaran perkapita terendah penduduk miskin adalah Kabupaten Bekasi (61,2 %) dan Kota Bekasi (39,5 %). Bandingkan dengan penduduk tidak miskin Kabupaten Bekasi (53,2 %) dan Kota Depok (40,9 %). Gambaran ini memperlihatkan bahwa persentase pengeluaran perkapita untuk makanan penduduk miskin daerah kabupaten lebih tinggi dibandingkan dengan daerah perkotaan. Demikian juga polanya dengan penduduk tidak miskin.

Dari fakta yang telah disajikan di atas ada beberapa solusi untuk lebih mengarahkan berbagai kebijakan pemerintah daerah Propinsi Jawa Barat. Mengingat kemiskinan merupakan masalah yang kompleks dan multidimensi, maka dalam menanggulangi kemiskinan dibutuhkan strategi yang komprehensif dan lintas sektor. Kebijakan maupun intervensi yang kelak akan dilakukan sebaiknya dimulai dari pemberdayaan institusi pemerintah dan *local-state actors* agar lebih responsif dan bertanggungjawab terhadap penduduk miskin. Sementara itu, karena lemahnya institusi pengawasan, pengeluaran publik mungkin tidak mencapai sasaran, tetapi penduduk miskin menerima beban korupsi secara tidak proporsional. Partisipasi atau keterwakilan penduduk miskin dalam pembuatan kebijakan dan pengawasan pelaksanaan program-program merupakan aspek yang sangat penting.

KESIMPULAN

Hampir di setiap negara perhatian sektor publik secara serius diarahkan dan ditujukan pada penduduk miskin, mengingat kelompok ini mempunyai kesulitan memperoleh pelayanan yang efisien dari administrasi publik pada saat yang tepat. Oleh karena itu, institusi pemerintah harus responsif dan bertanggungjawab terhadap penduduk miskin. Berkurangnya penduduk miskin mencerminkan meningkatnya kemampuan elit lokal (*local-state actors*) dalam mengimplementasikan otonomi daerah sehingga program-program pengentasan kemiskinan dapat lebih mencapai sasarannya secara efisien dan akuntabel. Data empirik memperlihatkan bahwa pada tahun 1996 sebelum krisis ekonomi dan otonomi daerah, profil kemiskinan Jawa Barat mengikuti pola yang normal. Persentase penduduk miskin daerah kabupaten bervariasi dan lebih tinggi dari daerah kota. Krisis ekonomi yang terjadi mulai pertengahan tahun 1997 menyebabkan merosotnya daya beli penduduk sehingga pada tahun 1999 dimana tonggak sejarah otonomi daerah dimulai persentase penduduk miskin meningkat tajam. Pada tahun 2004 setelah sekitar lima tahun implementasi otonomi daerah, profil penduduk miskin kembali seperti yang terjadi pada tahun 1996. Indikasi penduduk miskin berpendidikan tidak tamat SD dan tamat SD/SLTP cukup dominan. Sektor informal merupakan lapangan pekerjaan utama, namun sektor

Pengentasan Penduduk Miskin Sebagai Refleksi Pelaksanaan Otonomi Daerah Jawa Barat (Erlis Karnesih)

ini kurang mampu memberi kehidupan yang layak bagi mereka. *Poverty gap index* memperlihatkan bahwa tingkat keparahan kemiskinan menurut daerah bervariasi cukup signifikan. Hal ini memperlihatkan bahwa kinerja pemerintah daerah masih rendah. Oleh karena kemiskinan merupakan masalah yang kompleks dan multidimensi, maka dalam menanggulangi kemiskinan itu diperlukan program dan langkah-langkah kebijakan yang lebih sistematis dan lintas sektor

DAFTAR PUSTAKA

- Badan Pusat Statistik, 2000, *Metodologi Penentuan Rumah Tangga Miskin 2000*, Jakarta
- Badan Pusat Statistik, 2003, *Metodologi Dan Profil Kemiskinan Tahun 2002*, Jakarta
- _____, 2003, *Data Dan Informasi Kemiskinan Tahun 2003*, Buku 2: Kabupaten, Jakarta
- _____, 2004, *Data Dan Informasi Kemiskinan Tahun 2004*, Buku 1: Kabupaten, Jakarta
- _____, 2004, *Data Dan Informasi Kemiskinan Tahun 2004*, Buku 2: Kabupaten, Jakarta
- Badan Pusat Statistik Jawa Barat, 2000, *Analisis Komponen Indeks Pembangunan Manusia Jawa Barat Tahun 1996-1999*, Bandung
- _____, 1997, *Laporan Jumlah Dan Persentase Penduduk Miskin Jawa Barat 1996*, Bandung
- Badan Pusat Statistik-BAPPENAS-UNDP, 2004, *The Economics of Democracy: Financing Human Development in Indonesia*, Jakarta
- Badan Pusat Statistik-World Bank Institut, 2002, *Dasar-Dasar Analisis Kemiskinan*, Jakarta
- Huges E.Owen, 2003, *Public Management & Administration An Introduction*, Creative Print, UK
- LAN, 1980, *Majalah Administrasi Negara* No.24 Tahun ke XIX-ISSN-125-9652
- M.Manullang, 1973, *Berberapa Aspek Administrasi Pemerintah Daerah*, Pembangunan, Jakarta
- Mardiasmo, 2002, *Otonomi & Manajemen Keuangan Daerah*, Andi, Yogyakarta
- Mudrajad Kuncoro, 1997, *Ekonomi Pembangunan Teori, Masalah, dan Kebijakan*, UPP AMP YKPN, Yogyakarta

Nigro Felix A and Nigro Lloyd G, 1984, *Modern Public Administration*, Sixth Edition, Harper & Row, Publisher, Inc, New York

Undang-Undang Otonomi Daerah, 2004, Fokusmedia, Bandung

Shafritz M. Jay and Russell W.E, 2005, *Introducing Public Administration*, Fourth Edition, Pearson Longman, New York

Sianipar J.P.G dan Entang H.M, 2001, *Teknik-Teknik Analisis Manajemen*, LAN-RI, Jakarta

Smith B.C, 1985, *Decentralization The Territorial Dimension of The State*, George Allen & Unwin, London

Sumitro Maskun.H, 1993, *Pembangunan Masyarakat Desa Asas, Kebijakan, dan Manajemen*, MW Mandala, Yogyakarta

Syarif Hidayat, 2002, *Refleksi Realitas Otonomi Daerah dan Tantangan ke Depan*, Cetakan ke 2, Pustaka Quantum, Jakarta

The Liang Gie, 1965, *Pengertian, Kedudukan dan Perincian Ilmu Administrasi*, Padya Indria, Yogyakarta